

J. Patrick Dobel

INTÉGRITÉ MORALE ET VIE PUBLIQUE

Traduit de l'anglais (États-Unis) par Bernard Vincent

**NOUVEAUX
HORIZONS**

Titre original : *Public Integrity*

Éditeur original : The Johns Hopkins University Press.

Votre avis nous intéresse ! Contactez-nous à arsnh@state.gov.

Nouveaux Horizons est la branche édition d’Africa Regional Services (ARS), qui fait partie du Bureau des affaires africaines du département d’État américain. Les éditions Nouveaux Horizons traduisent et publient en français des livres d’auteurs américains et les commercialisent en Afrique subsaharienne, au Maghreb et en Haïti. Pour connaître nos points de vente ou pour toute autre information, consultez notre site : <https://fr.usembassy.gov/fr/ars-paris-fr/livres/nh>.

© The Johns Hopkins University Press, 1999.

All rights reserved. Published by arrangement with the Johns Hopkins University Press.

No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from The Johns Hopkins University Press, 2715 N. Charles Street, Baltimore, Maryland 21218-4363, USA.

© Nouveaux Horizons – ARS, Paris, 2004,
pour la traduction française.

ISBN : 978-2-915236-42-2

7^e tirage, 2018



Papier issu de forêts gérées durablement.

À HILARY ET MATTHEW

Sommaire

Avant-propos	XI
1. L'intégrité dans l'exercice d'une charge publique	1
2. Les tentations du pouvoir	27
3. Les réalités morales de la vie publique	59
4. Force de caractère et usure morale	83
5. Rester à son poste : l'éthique de l'engagement	113
6. Partir : l'éthique de la démission	133
7. La turpitude et l'honneur : deux versants de la moralité politique	159
8. Unifier dans le respect des différences	181
9. Saints, pécheurs et hommes politiques : de l'importance de la vie privée	209
10. La prudence en politique	239
Épilogue	261
Notes	273

Avant-propos

S'agissant de la responsabilité, l'élément le plus intéressant tient au fait que nous la portons où que nous soyons. Cela signifie qu'elle nous appartient, que nous devons y faire face, ici et maintenant, à la place que le Seigneur nous a assignée dans le temps et l'espace, et que nous ne pouvons en aucun cas prétendre y échapper.

Václav Havel, *L'amour et la vérité...*

La politique exerce sur la morale une action corrosive. L'idéalisme et l'intégrité se rongent sous l'acide du pouvoir, de l'opposition, de la frustration, de l'inachèvement et de la contrainte. Dérangeant paradoxe, les obligations morales qu'impose l'exercice zélé du pouvoir peuvent engendrer plus de mal que de bien. L'avidité, l'agressivité, la trahison et les limites mêmes de la nature humaine peuvent faire naître la rancune, l'esprit de vengeance, la violence et la recherche faustienne du pouvoir pour le pouvoir. Les impératifs liés à la défense des grandes causes et le poids des responsabilités risquent un jour de s'opposer aux principes moraux les plus fondamentaux, ainsi que l'a reconnu le président Franklin Roosevelt quand il a avoué qu'il se serait livré sans hésiter au mensonge et la tromperie pour gagner la Seconde Guerre mondiale.

Václav Havel a connu les deux faces du pouvoir politique. Écrivain et dramaturge, il a été persécuté et emprisonné sous le régime communiste, avant d'accéder à la présidence de la Tchécoslovaquie, puis de la République tchèque. Il note que les hommes et les femmes investis d'une responsabilité publique vivent dans un monde de semi-vérité, qui sape l'âme et l'intégrité morale de tout être humain. Se fondant sur sa propre expérience, Havel affirme que seules peuvent exercer une action positive et durable sur le monde les personnalités d'une grande intégrité qui, affrontant les risques moraux de la politique, persistent dans leur quête d'une amélioration de la vie publique. Ce livre prend

sa source dans cette conviction et dans la tradition intellectuelle d'hommes comme Machiavel, Weber et Acton qui, tous, insistent sur le fait que la politique procède de l'action de personnalités individuelles. Les grandes idées, les grandes théories – et les grands cauchemars – doivent leur réalité aux jugements et aux décisions d'individus parfaitement identifiables.

Cet ouvrage est une suite de variations sur un même thème : l'intégrité dans l'exercice d'une charge publique. L'intégrité personnelle joue un rôle crucial dans la fidélité aux engagements et la qualité du jugement. L'intégrité assure la cohésion des institutions de la société. L'intégrité des personnes et celle des institutions publiques se rejoignent dans les engagements qui sont pris et dans l'exercice du jugement. L'individu projette son intégrité personnelle dans sa fonction par son engagement à obéir à la loi, à se conformer aux obligations de sa charge et à ne jamais transgresser les limites imposées par sa fonction ni les valeurs d'un régime libéral et démocratique. Or, la structure morale de la fonction et la structure institutionnelle de la puissance publique engendrent par nature des tensions et des risques pour l'intégrité. De ces tensions et de ces risques, la présente étude traite abondamment, avec l'ambition d'encourager tous ceux qui assument des responsabilités publiques à y faire face courageusement afin de mieux les surmonter. Pour ce faire, nous commencerons par proposer une conception de l'intégrité de l'homme public ; nous passerons ensuite en revue les principaux dangers qui la menacent dans l'exercice des responsabilités publiques ; nous examinerons enfin diverses situations critiques dans lesquelles l'intégrité de l'homme public se trouve mise à rude épreuve. Ces différentes approches thématiques reflètent parfaitement la vraie nature de l'intégrité, puisque celle-ci ne signifie rien d'autre que le respect, en toutes circonstances, des engagements et obligations liées à la fonction. Le problème à résoudre est, dans chaque cas, différent mais il se traduit toujours par l'obligation de choisir entre des impératifs moraux contradictoires. Il n'est pas de modèle théorique unique qui puisse, à lui seul, rendre compte d'une telle complexité.

Václav Havel, dans ses écrits, nous met en garde contre les dangers d'un pouvoir « anonyme » et « innocent », dans lequel l'individu échappe à la responsabilité de ses actes en soumettant les obligations de la morale personnelle aux impératifs d'une cause, d'un ordre social ou à la volonté d'une autorité supérieure. L'individu peut aussi tenter d'échapper à sa responsabilité propre en réduisant sa personne à un aspect unique de son identité – appartenance ethnique, sexe ou religion, par exemple – et en ignorant la magnifique complexité de son être moral pour se limiter à une seule de ses facettes. À l'intérieur de

ces structures définies par l'idéologie, le pouvoir ou l'identité, l'individu peut échapper à la responsabilité de ses actes et de leurs conséquences. Comme Adolf Eichmann en a fait la démonstration à Auschwitz, les hommes peuvent renoncer à leur faculté personnelle de jugement pour se soumettre aux diktats d'une cause, d'une identité communautaire ou d'une institution qui les transcendent et les absolve de leurs actes. Dès lors qu'un être humain perd sa capacité d'agir avec discernement ou courage, il perd sa conscience morale.

Cet ouvrage explore, sous l'angle de la morale, l'action de l'administration publique et des acteurs de la vie publique. Il s'intéresse à l'individu en tant qu'agent politique responsable et plus particulièrement aux individus qui détiennent un pouvoir et assument des responsabilités explicites : ceux qui sont investis d'une charge publique. Le mot « charge » évoque l'image de chefs d'État, de gouverneurs, de parlementaires, de ministres – voire de hauts responsables de la police. Même si nous ne prétendons pas traiter dans cet ouvrage des responsabilités du citoyen au sein d'un État démocratique, Aristote nous rappelle que la responsabilité politique imprègne l'ensemble de la vie publique : on ne peut confondre homme de bien et bon citoyen. Tous les citoyens sont responsables de la vie publique de la nation. L'État n'est pas le fruit d'une génération spontanée. Dans la superbe indifférence de la nature, les hommes créent leurs institutions et leur culture politiques, les font vivre et évoluer. Leurs efforts peuvent engendrer des résultats très bénéfiques ou terriblement malfaisants, mais on retrouve toujours, comme ressort moral au centre du mécanisme, des êtres humains agissant dans le conflit ou la coopération, l'amitié ou l'hostilité. Dans le monde qui est le nôtre, toute action politique, qu'elle émane du simple citoyen ou du dirigeant d'une institution publique, s'insère dans une trame très serrée de droits et d'interdits, de vulnérabilité et de dépendance, d'obligations et de conséquences.

Toute charge publique – qu'elle soit de nature législative ou exécutive, qu'elle soit élective, résulte d'une nomination ou s'inscrit dans une carrière professionnelle – relève, selon moi, de la même éthique. Il s'agit, dans tous les cas, d'hommes et de femmes qui se sont engagés à respecter les obligations de leur charge dans un réseau d'interdépendance et à élaborer leurs décisions selon les critères propres à la fonction. Pour le citoyen qui participe à une élection, cela consiste peut-être à se demander quels candidats ou programmes politiques servent l'intérêt général plutôt que des intérêts particuliers. Pour le détenteur d'une charge publique, cela implique de tenir compte dans ses jugements des critères liés à la fonction. Mais chaque décision implique une interaction complexe entre les obligations de la charge, les enga-

gements moraux personnels et la prudence politique. Quelle que soit la charge, les obligations et les tensions restent les mêmes, quand bien même l'importance relative de ces trois critères et l'étendue du pouvoir de décision peuvent varier considérablement. Ce livre passe en revue un large éventail d'exemples – élus, personnes désignées à des postes de responsabilité ou fonctionnaires de carrière – dans le souci d'illustrer les problèmes auxquels les uns et les autres sont confrontés. En s'attachant aux cas individuels, il souhaite rendre compte de la complexité et de la diversité des expériences que vivent les hommes et les femmes exerçant des responsabilités publiques, plutôt que de leur imposer de l'extérieur des principes moraux ou philosophiques. Nombre des exemples cités concernent des charges publiques de haut niveau, en raison de l'abondance des documents les concernant – mémoires, dossiers, biographies – mais ils éclairent les problèmes moraux qui se posent à tous les niveaux de responsabilité puisque la structure morale y est partout la même. Beaucoup d'hommes et de femmes en charge des affaires publiques, à tous les niveaux – particulièrement ceux qui exercent les plus hautes responsabilités – pourront, j'en suis convaincu, tirer profit des idées directrices proposées dans ce livre.

De toute évidence, la structure et le degré de transparence des institutions affectent en profondeur la qualité morale de la vie politique. Je ne nie nullement cette réalité ni l'importance que revêt l'étude de tels facteurs. Je suis en fait convaincu que les institutions gagneraient en efficacité si on mettait l'intégrité au cœur de leurs stratégies. L'intégrité et la lucidité sont le soubassement de la moralité publique : c'est là l'une des idées majeures de ce livre. L'intégrité, c'est, pour un homme ou une femme en charge des affaires publiques, la capacité de donner un sens à sa vie et d'établir un lien entre ses convictions et sa pratique quotidienne. C'est la possibilité de tenir ses engagements, de faire cohabiter harmonieusement les obligations de la charge, les engagements personnels et la prudence politique. La lucidité, c'est la capacité d'analyser une situation, de discerner les aspects les plus importants d'une affaire, de les mettre correctement en perspective et de prendre les décisions pratiques les plus judicieuses. C'est, ensuite, la capacité d'expliquer et justifier honnêtement ses choix en des termes compréhensibles pour l'ensemble de ses concitoyens. L'intégrité contribue à la clarté de la réflexion et aide à résister à la tentation de se duper soi-même. Elle apporte, lors des prises de décision, la cohérence et la discipline morales indispensables. Ceux qui conçoivent et gèrent les institutions, est-il affirmé en conclusion de cet ouvrage, devraient se préoccuper au premier chef du niveau d'intégrité et de lucidité dont elles sont porteuses.

Le sujet central du livre reste cependant l'individu en tant qu'être moral complexe et la difficulté, sur le plan de la morale, de toute action publique. Je rejette toute tentative visant à considérer l'individu comme le simple produit d'une identité ou d'un rôle. Point de prescriptions théoriques ni de règles d'action intangibles dans mes conclusions. Les approches de ce genre sont rarement d'un grand secours dans l'exercice concret des responsabilités publiques et peuvent engendrer plus de mal que de bien, comme aimait à le dire Machiavel. Ma démarche, c'est l'étude des problèmes moraux tels que les vivent des personnes qui, investies de responsabilités publiques, cherchent à conserver leur intégrité dans un environnement complexe et stressant. Le monde réel dans lequel évoluent les individus est plus complexe et paradoxal que ne le laissent entendre les grandes théories sur la moralité publique ou une approche purement légaliste du mandat de l'homme public. Pour répondre à la complexité de l'action publique, ce livre se veut franchement interdisciplinaire. Il s'appuie sur les théories morales et politiques tant classiques que modernes et utilise toutes les ressources de l'histoire, de la psychologie sociale et de la théorie de l'organisation. Soucieux de toujours mettre l'individu au centre de ma recherche, je recours largement aux biographies, mémoires, entretiens et études de cas. Ces documents nous aident à voir et comprendre de l'intérieur l'univers de l'acteur politique, non pas tel qu'il devrait être, mais tel qu'il est. Tout au long de l'ouvrage – et plus particulièrement aux chapitres 3 et 4 – je fais appel au théâtre et au roman, parce que la création artistique, quand elle est de qualité, éclaire de la façon la plus riche et la plus nuancée le conflit entre intégrité morale et exigences du service public. Tantôt je m'appuie sur des cas longs et étoffés pour faire le tour des problèmes complexes et de leurs multiples aspects moraux ; tantôt j'utilise des exemples plus succincts afin d'illustrer les problèmes que j'analyse.

Mon intérêt se focalise sur l'individu cherchant à agir avec intégrité dans un univers complexe qui non seulement soulève en permanence des problèmes d'ordre éthique, mais pose aussi des défis à l'intégrité morale et à la conscience personnelles. En m'appuyant sans relâche sur des exemples précis, je veux rendre justice à la sagesse des praticiens aux prises avec la réalité, en même temps que je m'emploie, par une démarche analytique, à faire apparaître une vision plus générale du problème moral auquel ils sont confrontés. J'espère, grâce à cette stratégie, élargir l'éventail des ressources morales dont peuvent disposer les dirigeants. Je veux mettre en lumière dans mes conclusions les dilemmes et les tensions auxquels ceux qui exercent des responsabilités publiques doivent en conscience faire face. Je m'attache à proposer des principes

clairs de conduite individuelle et à mettre en évidence quelques points moralement importants auxquels les gens en charge des affaires publiques sont tenus de prêter attention. J'espère enfin développer chez les acteurs de la vie politique une meilleure connaissance de soi et offrir quelques idées susceptibles de contribuer à l'intégrité publique et à la lucidité collective. Je pense que cet ouvrage apportera une aide particulièrement précieuse aux étudiants qui souhaitent faire carrière dans le service public et à ceux qui exercent – ou aspirent à exercer – des responsabilités de premier plan dans la vie publique.

La politique demeure l'une des activités humaines les plus difficiles. Dans cet univers où se bousculent intérêts, convictions, alliances, oppositions, amitiés, haines, coopérations, conflits, passions, calculs, structures de pouvoir et pathologies institutionnelles, la réussite est toujours problématique, coûteuse et fragile. L'homme qui, engagé dans la vie publique, cherche à faire prévaloir le bien, rencontre résistance et contestation. Avec le temps, les interactions finissent par user les acteurs et à les transformer, dans le bon ou le mauvais sens. Leur intégrité morale et leur clairvoyance sont quotidiennement mises à l'épreuve. Je nourris l'espoir d'offrir des ressources morales susceptibles de conforter ceux qui naviguent dans les eaux turbulentes et dangereuses de l'action publique.

Le chapitre premier jette les bases de notre réflexion en passant en revue les obligations morales de toute personne qui accepte d'assumer des responsabilités publiques. L'individu est, dans la vie publique, confronté à des exigences d'ordre juridique, constitutionnel et institutionnel qui marquent les limites de son libre arbitre ; dans le même temps, ses engagements personnels et ses compétences influent sur son jugement. L'environnement politique exerce une pression constante qui force à la prudence dès lors qu'il s'agit d'affronter autrui et d'obtenir des résultats durables. J'avance qu'une saine conscience de ce qu'est l'intégrité dans la vie publique constitue l'embarcation la plus sûre pour naviguer au milieu des écueils que présente la vie politique. L'intégrité est à la base de la fidélité aux engagements moraux qui lient les hommes publics aux responsabilités de leur charge. Elle implique la capacité de trouver le juste chemin entre les obligations de la fonction, les convictions et compétences personnelles et la prudence politique. Nous examinons, dans le chapitre 2, comment l'exercice du pouvoir englué l'individu dans un certain nombre de pièges psychologiques et sociaux susceptibles de nuire à son intégrité. Nous réaffirmons et approfondissons à cette occasion les conclusions classiques selon lesquelles le pouvoir sape l'intégrité et peut, à terme, corrompre l'homme public.

Les chapitres 3 et 4 s'appuient sur la fiction romanesque et théâtrale pour étudier les dilemmes et paradoxes moraux qui, en politique, subvertissent l'intégrité. On voit, au chapitre 3, comment, dans les relations avec autrui, les conflits intérieurs que suscitent les fidélités diverses et le désir sincère de ne trahir aucun de ses engagements hantent les acteurs de la vie publique. Chaque nouveau dilemme engendre une confusion considérable dans l'esprit de l'homme ou de la femme soucieux de préserver son intégrité morale et d'exercer une action positive dans la société. Le chapitre 4 étudie un problème fondamental de la vie publique : les coups portés à l'intégrité de ceux dont on exige qu'ils commettent, dans l'exercice de leurs fonctions, des actes contraires à la morale la plus élémentaire. L'utilisation de moyens condamnables à des fins supposées justes ne peut qu'entamer en profondeur l'intégrité de celui qui est appelé à participer à ce genre d'action.

Reprenant un des thèmes du chapitre 4, les quatre chapitres suivants examinent comment l'individu peut conserver son intégrité lorsqu'il est confronté à des situations critiques qui la mettent en péril. Le chapitre 5 étudie les dangers que court l'homme public lorsqu'il est appelé à participer à la mise en place d'une politique qui heurte sa morale. C'est une terrible épreuve pour l'intégrité d'un responsable que d'être pris entre la nécessité de conserver sa crédibilité et sa présence sur la scène politique et le devoir de contester, voire de changer une politique qu'il estime moralement mauvaise. Ce chapitre s'attache à éclairer les dilemmes auxquels est confronté celui qui veut, tout en conservant sa charge, tenter de modifier une politique qu'il désapprouve.

Le chapitre 6 examine l'autre choix offert au détenteur d'une charge publique : la démission. La possibilité de démissionner est essentielle pour la sauvegarde de l'intégrité dans la vie publique. Elle garantit la responsabilité des acteurs, permet un surcroît de transparence et fournit un moyen essentiel de préserver son intégrité. Dès lors que le détenteur d'une charge publique se trouve, du fait des circonstances, dans l'incapacité de respecter les engagements qu'il a pris au moment où il a accepté de l'assumer, la démission s'impose : telle est en tous cas la position défendue dans ce chapitre.

Le chapitre 7 s'intéresse à l'un des aspects les plus sordides de la vie politique : la tentation, toujours présente, de servir ses intérêts personnels. Dans ce registre, trois variantes : la recherche pure et simple du profit, la corruption de l'idéalisme propre à la fonction assumée et, enfin, la subversion de la fonction par des jusqu'au-boutistes de la morale qui cherchent à y imposer leurs propres valeurs. Le chapitre se termine par la défense d'une conception moderne de l'honneur dans la vie publique, conception dans laquelle nous voyons une manière

nouvelle de penser les relations entre intérêt personnel et service public.

Le chapitre 8 explore l'une des questions les plus lancinantes de la vie politique : comment concilier l'intégrité dans la vie publique et les exigences de la diversité humaine. D'un côté, la diversité est un facteur de créativité et d'innovation ; elle contribue à la liberté et au développement de l'identité. Mais, d'un autre côté, les différences entre les êtres peuvent engendrer la défiance, l'exclusion, l'injustice et le conflit. En tant que principe organisateur de la politique, la revendication du droit à la différence peut faire obstacle à la transparence de l'action gouvernementale, encourager son fractionnement ou servir de prétexte à un étouffement des identités individuelles. J'avance donc que l'idéal de l'intégrité dans la vie publique doit être élargi de façon à inclure la responsabilité de pacifier l'ordre politique, de construire une communauté ignorant l'exclusion et d'engendrer une société unie, confiante et solidaire en dépit des différences entre ses membres.

Les deux derniers chapitres en reviennent aux questions concernant directement l'intégrité dans la vie publique. Le chapitre 9 explore le rôle important que joue la vie privée dans le maintien de l'équilibre moral et de l'intégrité dans l'exercice des responsabilités publiques. Il montre notamment comment la vie privée des acteurs publics se trouve aujourd'hui portée sur le devant de la scène par la dynamique de la couverture médiatique et des conflits politiques. Il s'intéresse aussi au phénomène, plus paradoxal, de l'intrusion de la vie privée dans la sphère publique, intrusion qui peut justifier qu'elle fasse l'objet d'un examen critique. Quelle que puisse être la volonté de respecter la vie privée des personnalités publiques, il est impossible de la soustraire totalement à la curiosité critique de l'opinion publique. D'où la proposition, dans ce chapitre, d'un ensemble de critères permettant d'apprécier la vie privée des personnalités publiques dès lors que celle-ci a été révélée au grand jour.

Le chapitre 10 s'intéresse au troisième aspect de l'intégrité du responsable public : la prudence politique. La prudence politique, expliquons-nous, est une qualité morale essentielle pour qui exerce des responsabilités publiques de haut niveau. On peut définir la prudence politique comme la vertu qui permet de répondre à l'obligation d'excellence dans l'action politique. S'ils ne respectent pas les règles de base de la prudence politique, les dirigeants courent le risque de négliger leurs devoirs moraux. Parmi ces règles de base figurent certains éléments essentiels à la formulation d'un jugement lucide, tels que rationalité, ouverture au savoir et à l'information, sens de l'à-propos, capacité d'asseoir son pouvoir tout en imposant à autrui un minimum de contraintes.

Derrière mon propos se retrouve la conviction, maintes fois affirmée par Václav Havel, que l'individu, dans le domaine politique, reste toujours responsable de ses actes, même s'ils exigent trahison, souffrance, sacrifice. Je m'attache à montrer non seulement les dangers et les angoisses de l'action publique, mais aussi les joies du compagnonnage, la satisfaction que l'on trouve à améliorer la vie de ses concitoyens et la dignité que confère le respect des obligations de sa charge. Je propose, à travers une approche équilibrée de ces différents facteurs, quelques conseils préliminaires permettant de rester lucide et intègre dans la vie publique. Il n'existe en politique aucune garantie de cohérence ni de succès. Je ne nierai pas non plus le fait qu'en de très rares circonstances, l'intégrité peut conduire un responsable à s'en remettre, dans sa décision, à la grâce de Dieu ou au jugement de l'histoire. Mais, pour la plupart d'entre nous, l'intégrité est une longue marche dont les étapes quotidiennes sont marquées par le souci de concilier action et réflexion. Dans ce voyage, l'intégrité constitue à la fois la fin et les moyens.